



11. januar 2018

Sagsnr.  
2016-0315694

Dokumentnr.  
2016-0315694-20

Sagsbehandler  
Claus Syberg Henriksen

## **Evaluering af tilsynskonceptet**

De lovpligtige kommunale tilsyn (jfr. Serviceloven §151) er de seneste to år blevet gennemført efter et nyt koncept. Hensigten med det nye koncept har været, at tilsynene på baggrund af visionerne i Ældrepolitikken skal fokusere på borgerens levede liv, og at der samtidig lægges større vægt på læring frem for kontrol, når tilsynene gennemføres.

Ældeerrådet har, i forbindelse med høringsproceduren for tilsynskonceptet 2017, bedt om, at der gennemføres en evaluering af det nye kommunale tilsynskoncept. På Sundheds- og Omsorgsudvalgets møde i marts 2017 blev det besluttet, at forvaltningen skulle gennemføre en mindre evaluering af tilsynskonceptet, der forelægges i forbindelse med behandlingen af tilsynskonceptet for 2018.

Dette notat beskriver de væsentligste resultater fra evalueringen, og belyser tilsynskonceptet ud fra følgende fokusområder:

- Har det nye tilsynskoncept bidraget til, at der er kommet *øget fokus på borgernes levede liv*?
- Har konceptet bidraget til *øget læring og kvalitetsudvikling* i enhederne og i SUF – herunder om tilsynene er anvendelige som ledelsesredskab?
- Øvrige områder, der er fremkommet i evalueringen, herunder om konceptet fungerer hensigtsmæssigt *i forhold til gennemførelse, kommunikation og organisering*

Evalueringen bygger først og fremmest på en række interview med institutionsledere fra plejecentre, hjemmepleje og hjemmesygepleje samt fra midlertidige opholdspladser. Der har desuden været afholdt et møde med afdelingsledere og konsulenter fra centralforvaltningen, hvor resultaterne fra interviewene er blevet drøftet. Desuden indgår vurderinger og udsagn fra en række møder om tilsynene, der har været afholdt i slutningen af 2017.

### **1. Overordnede konklusioner og anbefalinger**

Når institutionerne får tilsynsbesøg bliver det taget særdeles seriøst. Det opfattes som en af årets vigtige milepæle, at tilsynene bliver afsluttet med et tilfredsstillende resultat. Det er derfor væsentligt, at tilsynene opfattes som relevante og troværdige i forhold til kerneopgaven på enhederne samt at rammerne for tilsynene er så gode som mulige.

**Afdeling for Data og Analyse**

Sjællandsgade 40, Bygning I, 1. sal  
2200 København N

EAN nummer  
5798009290663

I dette afsnit opsummeres konklusionerne og anbefalinger fra evalueringen i næste afsnit uddybes vurderingen af tilsynskonceptet.

#### *Mere fokus på borgernes levede liv*

I følge de interviewede ledere er det generelt set lykkedes at komme tættere på borgerens levede liv. Det overordnede mål med det nye tilsynskoncept er således understøttet ved hjælp af nye metoder som observationsstudier og tracermetode, Tilsynene giver i dag et grundigere og mere anvendeligt billede af, om borgeren bliver hjulpet til at leve det liv, de selv ønsker.

Der er dog stadig udviklingspunkter i forhold til dette område:

- Observationsstudierne og tracer-metoden bidrager begge med ny viden om borgernes hverdag og interaktionen mellem borgere og medarbejdere, der ikke var med i de tidligere tilsyn. Metoderne giver mulighed for at inddrage borgere, der ellers ikke tidligere indgik i tilsynene, fx pga. demens.

Men begge metoder kan udvikles og erfaringerne fra især tracermetoden er spinkle. Det bliver derfor en opgave i 2018 at udvikle og følge disse metoder nærmere.

- Det er et ønske fra de interviewede ledere, at tilsynene fortsat udvikles, så der kommer mere fokus på overgange og borgerforløb.

#### *Mere lærende tilsyn*

Samtidig opfattes tilsynene som mere *lærende og mindre kontrollerende* end tidligere. Tilsynsrapporterne og tilbagemeldingerne fra tilsynene opfattes generelt som mere relevante og brugbare end tidligere. De tilsynsførende er lykkedes med at tilrette tilsynene, så de kommer nærmere på forhold, der giver mening for medarbejdere og ledere i institutionerne.

- Det bliver en opgave for den nye afdeling for Kvalitet og Borgersikkerhed at understøtte de lærende elementer i tilsynene, herunder øget fokus på tværgående resultater og øget fokus på, at tilsynene indgår i det samlede kvalitetsarbejde.

#### *Gennemførelse, kommunikation og organisering*

Tilsynene opleves i dag som et vigtigt element i enhedernes kvalitetsarbejde. Tilsynene gennemføres årligt og forløber i de fleste tilfælde uden problemer.

- Det er et ønske fra Lokalområdecheferne, at kriterierne for udvælgelse til fokuserede tilsyn gøres mere gennemsigtige og i højere grad afspejler faglige problemstillinger samt at

lokalområdecheferne inddrages i udpegningen af enheder, der skal modtage fokuserede tilsyn.

- Informationsindsatsen i forbindelse med tilsynene øges, idet der afholdes informationsmøder forud for hvert tilsynså og der udarbejdes en ”tilsynspakke” til enhederne med relevant information om tilsynene. Der er oprettet en særlig side på KKintra om tilsyn.
- Der afholdes fremover løbende møder mellem centralforvaltningen og konsulenter fra lokalområderne om tilsynene.
- SUF afholder et møde med det tilsynsførende firma og drøfter denne evaluering, herunder også tilsynskonsulenters rolle.
- BDO har fra 2018 fået adgang til Cura, således at de har langt bedre mulighed for at føre tilsyn med dokumentationen.

## 2. Vurdering af tilsynene

Det nye tilsynskoncept gennemføres, som nævnt, ved hjælp af nogle nye metoder samt med nye guides og spørgerammer. Tabellen nedenfor viser de forskellige metodiske elementer i tilsynene før og nu.

Metode	Tidligere tilsyn	Nuværende tilsyn	Formål
Indledende interview med ledere	-	+	Mere læring
Interview med borger og observation i borgers hjem	+	+	Som tidligere
Observationsstudier af situationer	-	+	Øget borgerfokus
Tracermetode – observation af borgerforløb	-	Fra 2017 ved fokuserede tilsyn med plejecentre, der har kvalitetsudfordringer	Øget borgerfokus
Medarbejderinterview	Enkeltinterview	Gruppeinterview	Mere læring
Gennemgang af dokumentation	+	Kun grundig gennemgang i sygeplejen samt led i gruppeinterviewet med medarbejdere	Mindre kontrol
Systematisk tilbagemelding til lederne	-	+	Mere læring
Anmeldte tilsyn (frikommuneforsøg)	-	På hvert femte plejecenter	Mere læring

Nedenfor beskrives kommentarer og vurderinger i forhold til de forskellige nye metoder:

### **2.1 Øget fokus på borgernes levede liv.**

Lederne peger i interviewene på, at de nye metoder medvirker til, at komme tættere på borgerne egen hverdag, oplevelser og vurderinger, herunder også bedre at kunne inddrage nogle af de svagere borgere, fx demente, i tilsynene.

Det nye tilsynskoncept er blevet gennemført med anvendelse af to nye metodiske tilgange, der begge bidrager til øget borgerfokus.

For det første gennemføres der **observationsstudier** af bestemte situationer, hvor borgeren er i centrum. Det kan fx dreje sig om observation af et fælles måltid, af aktiviteter på plejecentret eller morgentoilette.

Observationsstudierne er en metode, der er valgt for, at tilsynene i højere grad end tidligere kan omfatte svage borgere, der ikke ellers kan indgå i tilsynene fx via personlige interview. Observationsstudierne indgår i alle tilsyn, undtagen med hjemmesygeplejen.

Observationerne fokuserer på interaktionen mellem borgerne og medarbejderne og giver, når de er vellykkede, et godt billede af, hvordan hverdagen fungerer på institutionen. Observationerne kan, som nævnt fx omhandle et måltid, særlige aktiviteter på et plejecenter eller den personlige pleje, en borger modtager.

Generelt vurderer lederne, at de tilsynsførende er gode til ”at falde ind” og observere relevante situationer, der giver et godt billede af borgernes hverdag og det levede liv på enheden. Samtidig roses tilsynskonsulenterne for, at de ofte giver anerkendende og relevante bemærkninger til medarbejderne på baggrund af observationerne.

Svagheden ved metoden er imidlertid, at observationen indimellem kan ”komme for tæt på” den enkelte borgers eller medarbejders personlige tærskel. Metoden kan give borgerne stemme, men rapporteringen skal foregå med varsomhed, således at konklusionerne er helt sikre.

**Tracermetoden** blev testet i foråret 2017 og er brugt ved fokuserede tilsyn på 5 plejecentre i 2017. Erfaringsgrundlaget er derfor ikke så stort endnu.

Tracermetoden består i, at de tilsynsførende går i dybden med et bestemt borgerforløb. Som udgangspunkt opfattes det som positivt, at

de tilsynsførende kan se på et borgerforløb på tværs af fx vagtlag eller institutionstype.

En ulempe kan dog være, at tracermetoden kan føre til for stort fokus på fejlfinding. Metoden består i at følge en proces og vurderingen blandt lederne er, at dette kan bidrage til, at de tilsynsførende mere eller mindre bevidst kommer til at søge efter de fejl, der er.

På de 5 plejecentre, hvor der er gennemført tracerforløb, har temaerne været forskellige, og er alle steder udvalgt ud fra en relevant problemstilling og i dialog med ledelsen.

På et plejecenter blev *”tilsynet orienteret om, at der via UTH-arbejdet er frembrudt et mønster, som viste utilsigtede hændelser i forhold til udlevering af medicin. Det blev konstateret, at beboere ikke konsekvent fik udleveret den nødvendige medicin”* Der er indført en ny arbejdsgang på området, som tilsynet fokuserede på ved hjælp af tracermetoden. Det viste sig, at arbejdsgangen kun blev delvist fulgt.

På et andet plejecenter var temaet hygiejniske retningslinjer for nedre hygiejne og udførelse af plejen. Temaet blev udvalgt på baggrund af en kombination af tilsynets anbefalinger fra 2016, ledelsesinterviewet samt tilsynets observationer under observationsstudiet. Traceren viste, at retningslinjerne er kendt af medarbejderne og at de generelt følger dem, dog var der en enkelt medarbejder, som ikke gjorde det.

På et tredje plejecenter var tracer-temaet opsporing og forebyggelse af urinvejsinfektioner udvalgt på baggrund af opslag på kontor om urinvejsinfektioner og via dialog under ledelsesinterview. Der har imellem oktober 2016 og til september 2017 været 52 urinvejsinfektioner på plejecentret. Tilsynet viste, at alt var i orden på området og at plejecentret har arbejdet omhyggeligt med problemet.

På de to sidste plejecentre handlede tracerforløbet om ”Overgang i forbindelse med ambulans behandling” og brug af ”klippekortet”.

**Øget fokus på forløb og overgange.** Lederne peger i interviewene at det kan være en svaghed ved tilsynene, at der er tale om nedslagspunkter – tilsynene foregår ved, at de tilsynsførende besøger en enhed en dag eller et par dage. Det betyder, at det som udgangspunkt er vanskeligt at føre tilsyn med længerevarende forløb og overgange mellem forskellige institutioner, områder som erfaringsmæssigt kan være forbundet med risici for borgerne.

**Øvrige elementer i tilsynene.** Udover de nævnte nye elementer i tilsynene anvendes der fortsat metoder som interview med borgerne samt observationer i deres hjem. Dette fungerer fx som kontrol af, om borgerne får den hjælp, de har brug for og krav på. Dette fungerer på

samme måde som tidligere og vurderes som helt centrale elementer i tilsynene.

## **2.2 Læring**

Nogle af de nye tiltag i tilsynene er først og fremmest tiltænkt øget fokus på læring, det gælder fx de indledende ledelsesinterview, gruppeinterview med medarbejderne, mere struktureret tilbagemelding til lederne samt en ny rapportskabelon.

**Lederinterviewene** fungerer, mener lederne, som en god måde at starte tilsynene på. På lederinterviewene får lederne mulighed for at fremføre de kvalitetstiltag, de er i gang med, således at tilsynet kan fokusere særligt på dette undervejs.

Lederne udtrykker alle, at de er særdeles tilfredse med disse interview, det vigtigt at være med til at sætte rammen for tilsynet, så det kan målrettes i forhold til de kvalitetstemaer, man arbejder med på den pågældende institution. (men tilsynet skal selvfølgelig igennem alle de obligatoriske spørgsmål også).

Lederinterviewet betyder, at tilbagemeldingen efter tilsynet kan være langt mere målrettet til det specifikke kvalitetsarbejde, som enheden aktuelt fokuserer på.

**Gruppeinterviewene med medarbejderne** fungerer til stor tilfredshed. Det giver, mener de interviewede, en mere tryk ramme og mere åbenhed i situationen, end når medarbejderinterviewene foretages som enkeltinterview.

Gruppeinterviewene giver endvidere god lejlighed til at give medarbejderne feedback og fungerer dermed også som en mulighed for læring.

**Mere struktureret tilbagemelding ved tilsynets afslutning.** Lederne udtrykker, at den mundtlige tilbagemelding lige efter tilsynene er god, professionel og brugbar i forhold til deres videre arbejde og i forhold til tilbagemeldingen til medarbejderne efter tilsynet.

Ved tilbagemeldingen er der mulighed for, at lederne kan stille uddybende spørgsmål, og de får ofte lidt "bonusinformation" fra de tilsynsførende. Det er et ønske, at der afsættes lidt bedre tid til disse tilbagemeldinger.

**Mindre fokus på dokumentation.** Der er ikke så mange bemærkninger fra interviewene om, at det nye tilsynskoncept fokuserer mindre på dokumentationen end tidligere. Årsagen til, at det blev valgt at nedtone fokus på dokumentation, og få øget fokus på borgernes

oplevelser og vurderinger, var, at dokumentationen ikke nødvendigvis fører til en bedre pleje af de ældre. I det nye koncept er der dog stadig fokus på den sundhedsfaglige dokumentation i sygeplejen, idet det er her risiciene er højest, hvis dokumentationen ikke er i orden.

I forbindelse med gruppeinterviewene med medarbejderne tages dokumentationen dog op, og her er fokus særligt på besøgsplanen (det centrale dokument i forbindelse med plejen), og hvordan medarbejderne bruger den i det daglige arbejde.

**Rapportskabelonen er revideret** i forhold til de nye elementer i tilsynene. I rapporterne lægges der endvidere større vægt end tidligere på, at beskrivelsen og vurderingen af observationerne ved tilsynene er grundigere underbygget end tidligere.

Lederne vurderer rapporterne som både meget grundige og anvendelige i forhold til deres anvendelse og læring på institutionerne.

I enkelte tilfælde kan der dog være tale om, at det er vanskeligt at skelne mellem større og mindre problemstillinger, der bliver rejst, lige som det i nogle få tilfælde opleves, at vurderinger og resultater ikke er ordentligt fagligt underbygget.

### **2.3 Gennemførelse, kommunikation og organisering**

Interviewene med lederne har også omhandlet vurdering af gennemførelse af tilsynene, organiseringen af samt kommunikation om tilsynene.

**Fokuserede, og ordinære tilsyn.** Nogle af de enheder, hvor kvalitetsdata indikerer, at der kan være kvalitetsproblemer udpeges til fokuserede tilsyn, dvs. tilsyn af lidt længere varighed og med anvendelse af tracermetoden. I 2017 er der udpeget 5 plejecentre på baggrund af data fra tilsyn, brugerundersøgelser samt HRdata om sygefravær mv.

Det er et ønske fra bl.a. lokalområdecheferne, at udvælgelse fremover bliver foretaget efter mere gennemsigtige og entydige kriterier med særligt fokus på den faglige kvalitet. Desuden ønsker Lokalområdecheferne at blive inddraget i udvælgelsen af enheder til fokuserede tilsyn, så de får mulighed for at støtte de udpegede enheder.

**Information om tilsynenes form og indhold.** Inden opstarten af tilsynene (både de kommunale tilsyn og tilsynene fra Styrelsen for Patientsikkerhed) for 2017 og 2018 har Afdeling for Kvalitet og Borgersikkerhed afholdt flere informationsmøder. Der har været stor tilstrømning og tilfredshed til disse møder.

Det har gjort det tydeligt, at kommunikationen fra centralforvaltningen om tilsynene kan forbedres, fx ved afholdelse af relevante informationsmøder, udarbejdelse af støtte-pakker til tilsynene med information om gennemførelse og indhold samt revidering af intranetsiden.

Herudover er der også et ønske om, at samarbejdet om tilsynene mellem centralforvaltningen, lokalområder og institutioner styrkes, således at erfaringsudveksling mellem enheder, lokalområder og centralforvaltningen foregår løbende.

**Konsulenterne rolle.** Selvom tilsynene klart opleves som mere anerkendende og lærende end tidligere, skal det ikke skygges for, at de stadig opleves som en form for kontrol

Det betyder, at den tilgang tilsynskonsulenterne har og rapporteringen er afgørende for, at tilsynene opleves som konstruktive og lærende. I langt de fleste tilfælde er der tilfredshed med konsulenterne rolle, men i enkelte tilfælde har lederne nævnt, at tonen ikke har været konstruktiv og lærende, og at mindre problemer er blevet overtolket i rapporterne. SUF tager dette op på de løbende møder, der gennemføres med konsulentfirmaet.

**Ønske om anmeldte tilsyn** - I forbindelse med et frikommuneforsøg, SUF deltager i (som evalueres særskilt på et senere tidspunkt), har der været mulighed for, at nogle af de kommunale tilsyn anmeldes en uge inden tilsynet. Mange af lederne ser dette som en meget positiv mulighed, de behøver ikke nødvendigvis en lang varsel, men blot nogle dage, så de kan sikre, at ledelsen og de relevante medarbejdere er tilstede ved tilsynene. Det er vigtigt, at man har mulighed tage godt imod og komme godt i gang tilsynene, og derfor anses det for afgørende at lederne er tilstede ved det indledende interview, hvor rammerne for tilsynet udstikkes.

Det kan nævnes, at Styrelsen for Patientsikkerhed fra 2017 gennemfører en stor del af deres tilsyn som anmeldte tilsyn, hvor de enheder, der skal modtage tilsyn får 6 ugers varsel.

#### **2.4 Øvrige opmærksomhedspunkter**

Udover de overordnede konklusioner, der er nævnt ovenfor, har deltagerne i evalueringen også peget på nogle mindre forhold, der umiddelbart kan rettes, herunder:

- De tilsynsførende skal bære id.
- Tilsynene bør ikke afholdes på de dage, hvor SUF afholder ledelseskonferencer eller lignende
- Resultatkategori 3 revideres. BDO har taget forbehold for formuleringen af denne kategori og foreslår at den ændres til



”Mindre tilfredsstillende” i stedet for det” Fejl og mangler med risiko for borgerne”. BDO vurderer, at springet fra kategori 2 til 3 var for langt.

- Der gennemføres en opsamling på frikommuneforsøget